

**SZKÜLLA ÉS KHARÜBDISZ KÖZÖTT: AZ  
ÖRÖKKÉVALÓSÁGI KLAUZULÁK LEHETSÉGES SZEREPEI  
AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN<sup>2</sup>**

**1. Bevezetés**

Minden alkotmánynak van olyan része, amely meghatározza a rendszer legfontosabb alapelveit és értékeit. Néhány alkotmányozó úgy döntött, hogy bizonyos rendelkezéseknek magasabb szintű védelmet biztosít. Ennek az egyik lehetséges módja az örökkévalósági klauzulák használata. Mindazonáltal az alkotmány legfőbb értelmezője (általában az alkotmánybíróság) is „megtalálhatja” ezeket az elveket az alkotmányban, és biztosíthat számukra magasabb szintű védelmet. Az örökkévalósági klauzulák segíthetnek megóvni a legfontosabb alkotmányos értékeket, és különböző alkotmányos kérdések megválaszolásában is hasznosnak bizonyulhatnak. A lehetőségek megjelenhetnek nemzeti és európai szinten is. Ahogy az Európai Unió (EU) jogrendszere egyre terjedelmesebbé vált, a szabályozással érintett területek száma is egyre nagyobb kiterjedésű lett. A tagállamok alkotmánybíróságai (AB) általában elismerik az EU

---

<sup>1</sup> Adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>2</sup> A kutatás az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

jogának elsőbbségét, azonban a kép homályossá válik, amikor a nemzeti alkotmány vonatkozásában merül fel a kérdés.

Az alkotmány egy állam legmagasabb szintű jogszabálya; általában semmilyen más jogszály nem változtathatja meg a tartalmát. Azonban a tagállami AB-knak előbb-utóbb szembe kell nézniük ezzel a kérdéssel. Az eddig adottválaszok nem egységesek.<sup>3</sup> Az örökkévalósági klauzulák segíthetnek meghatározni a lehetőségeket és a határokat a vizsgálat során.

A tanulmány célja megvizsgálni az örökkévalósági klauzulák használatát az alkotmánybíróságok értelmezési gyakorlatában az uniós jog és a nemzeti alkotmányos rendelkezések közötti érzékeny viszony keretében.

A tanulmány első része az örökkévalósági klauzulákkal foglalkozik, fogalmukkal, fajtáikkal és néhány példával. A következő rész az alkotmányos identitás rövid bemutatására vállalkozik. A fogalom szoros kapcsolatban van az örökkévalósági klauzulákkal az alkotmányértelmezés területén, ezért szükséges a vizsgálata ahhoz, hogy átfogó képet alkothassunk a kérdésről. Több uniós tagállami AB gyakorlata is elemzésre kerül az eltérő eredmények bemutatása érdekében. A tanulmány utolsó része megvizsgálja az örökkévalósági klauzulák segítségével elérhető új

---

<sup>3</sup> SÜLYÖK, Márton: Értelmelem és érzem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. *Fontes Juris*, 1. Vol., 2015/1, 27–39.

lehetőségeket. Ez úgy írható le, mint egy kétélű kard, ugyanis tudja támogatni a szuverenitás-barát koncepciót és az integráció-barát értelmezést is. A következtetéseim ennek az alfejezetnek a részét képezik.

Céлом bemutatni az örökkévalósági klauzulák által nyújtott lehetőségeket és az alkotmánybíróságok alkotmányértelmezésének erejét az EU-s tagállamokban. Mivel az ő kezükben van a döntés joga abban a kérdésben, hogy miképpen alakul a tagállami és az uniós jog viszonya, nagy hatalmat biztosít ez számukra ebben a vonatkozásban, azonba a nagy hatalommal nagy felelősség is jár. A tagállami AB-k megfelelően használják ezt a hatalmat?

## **2. Örökkévalósági klauzulák**

### *2.1. Explicit örökkévalósági klauzulák*

A vizsgálat megalapozásához szükséges az örökkévalósági klauzulák fogalmának és gyakorlati alkalmazásának vizsgálata.

A szerző szerint az örökkévalósági klauzula egy olyan alkotmányos rendelkezés, amelyet alkotmánymódosítással nem, hanem csak egy teljesen új alkotmány elfogadásával lehet megváltoztatni. Különbséget tehetünk az örökkévalósági klauzulák két különböző fajtája között, explicit és implicit örökkévalósági klauzulákat különböztethetünk meg. Az explicit örökkévalósági klauzulák azok a rendelkezések,

amelyek *in concreto* megtalálhatóak az alkotmány szövegében, vagyis védelmük formai szempontokra is alapítható. Explicit örökkévalósági klauzulák találhatók a következő tagállami alkotmányokban: Csehország, Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Portugália és Románia.

A német örökkévalósági klauzula a leghíresebb, pedig nem ez volt a legelső - a norvég -<sup>4</sup> vagy a leghosszabb - a portugál -,<sup>5</sup> de az örökkévalósági klauzulák elméletének itt alakult ki a legnagyobb hatása, valószínűleg a második világháború tragikus eseményeinek hatására.

Németország szövetségi alkotmányában találhatjuk a leghíresebb örökkévalósági klauzulát. Ez a rendelkezés eltér a szerző definíciója szerinti örökkévalósági klauzulától, mivel azt határozza meg, hogy az alkotmány más rendelkezései közül melyek bírnak magasabb szintű védelemmel. Ezek a rendelkezések a következő alapelveket védik:

- emberi méltóság;
- demokratikus és szociális szövetségi állam;
- népszuverenitás;
- jogállamiság;
- sérthetetlen és elidegeníthetetlen emberi jogok.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Norvégia alkotmánya, 121. cikk

<sup>5</sup> Portugália alkotmánya, 288. cikk

<sup>6</sup> Németország alkotmánya 1., 20., 79. cikk

A német szövetségi Alkotmánybíróság sosem használt örökkévalósági klauzulákat egy alkotmánymódosítás megsemmisítésére, azonban kimunkáltak egy speciális feladatot az örökkévalósági klauzulák számára, amely az alkotmánybíróság gyakorlatának elemzésénél kerül vizsgálatra.

Másik ismert példa a török alkotmányban található. A török explicit örökkévalósági klauzulák a következők: demokratikus, szekuláris és szociális állam, jogállamiság, béke, nemzeti szolidaritás, igazság, az emberi jogok tiszteletben tartása, Atatürk nacionalizmusához való lojalitás.<sup>7</sup> Továbbá az állam egysége, a köztársasági államforma, a nyelv, a zászló, a himnusz és a főváros rendelkezik ilyen speciális státussal.

Ezek a rendelkezések különösen fontossá váltak a török Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy tágabban értelmezi a köztársasági államforma fogalmát. Először az Alkotmánybíróság megállapította saját hatáskörét az örökkévalósági klauzulákra alapítva az alkotmánymódosítások vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánított egy alkotmánymódosítást 1970-ben.<sup>8</sup> Egy alkotmánymódosítás 1971-ben a formai alkotmányos vizsgálat hatáskörét adta az Alkotmánybíróságnak

---

<sup>7</sup> Törökország alkotmánya 2. cikk

<sup>8</sup> GÖZLER, Kemal: *Judicial Review of Constitutional Amendments, A Comparative Study*. Ekin Press, Bursa, 2008.

94. (GÖZLER 2008), 40-41.

(*formal regurality*).<sup>9</sup> A török Alkotmánybíróság a tágabb értelmezését használta az alkotmánymódosítás megsemmisítésére öt alkalommal 1980-ig; például, amikor megállapították, hogy a bírói függetlenség része a jogállamiságnak, ami integráns része a demokratikus államnak. Ezáltal, az az alkotmánymódosítás, amely ellentmond a bíróságok függetlensége elvének, alkotmányellenes.<sup>10</sup> A megsemmisített szakaszok többé nem részei az alkotmánynak. 2008-ban a török Alkotmánybíróság újra örökkévalósági klauzulát használt az úgynevezett „Fejkendő-ügyben”, amelyben az egyetemeken való fejkendőviselés tilalma volt a központi kérdés.<sup>11</sup>

A török örökkévalósági klauzulák rendkívül fontos szerepet játszottak az Alkotmánybíróság gyakorlatában; több alkotmánymódosítás megsemmisítését alapították ezen rendelkezések tartalmára. Mindazonáltal nem ez az európai alkotmánybíróságok általános gyakorlata, de érdemes megemlíteni annak illusztrálására, hogy meddig el tud menni egy alkotmánybíróság az alkotmány alapvető értékeinek védelme érdekében.

Ezek a rendelkezések legtöbbször egy diktatúra összeomlása, egy viharos időszak lezárulása után

---

<sup>9</sup> GÖZLER 2008, 42.

<sup>10</sup> GÖZLER 2008, 42-47.

<sup>11</sup> ROZNAI, Yaniv – YOLCU, Sorkun: An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective A comment on the Turkish Constitutional Court’s headscarf decision, I-CON (2012) Vol. 110. No. 1, 175.

kerülnek be az alkotmányba.<sup>12</sup> Céljuk, hogy magasabb szintű védelemben részesítsenek bizonyos alapelveket és intézményeket, amelyek segítik a fejlődő demokrácia és jogállamiság erősödését, vagy megakadályozzák, hogy az ország újra monarchia legyen. Amíg a tárgyak részletei általában eltérőek, felfedezhetőek közös gondolatok mögöttük.<sup>13</sup>

Az örökkévalósági klauzulák gyakorlati használata egy tökéletes módon működő államban szükségtelen.<sup>14</sup> Azonban, ha van szándék a demokratikus *status quo* megváltoztatására - például alkotmányos kíméletlenség segítségével -<sup>15</sup> az örökkévalósági klauzulák erős útjelzőként szolgálhatnak a határ kijelölésében, ha valaki

---

<sup>12</sup> SZAKÁLY, Zsuzsa: Az alkotmány stabilitását védő garanciák, 2018, PhD disszertáció, 106-107.

<sup>13</sup> SZAKÁLY, Zsuzsa: Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses. in: Marcel Szabó et al. (szerk.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014, Eleven International Publishing, Hague, 2015., 271-273.

<sup>14</sup> KÜPPER, Herbert: Tur Tur, az álóriás? – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon, Nemzeti Közszerolálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014, 185.; SENTE, Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon, Nemzeti Közszerolálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014., 219-221.

<sup>15</sup> TUSHNET, Mark V.: Constitutional Hardball. 37 J. Marshall L. Rev. 523-553 (2004) 532.

a demokratikus úton kíván maradni. Roznai egy ajtózár metaforáját használja az örökkévalósági klauzulák használatának magyarázatához: nem elég, hogy megakadályozzanak egy betörést, de „*A zár haszna, hogy elrettenti azokat, akik általában betartják az elfogadott szabályokat, ha azok effektív biztonsági intézkedésekkel párosulnak.*”<sup>16</sup> Több olyan példa is fellelhető, amikor az örökkévalósági klauzulák nem bírtak elég erős hatással (Krím-félsziget - 2014, Mexikó - 1836, Görögország - 1968, stb.).<sup>17</sup> Ha a klauzulák az alkotmányba vannak foglalva, az általában tiszta alkotmányos helyzetet eredményez ilyen esetben. Ezzel ellentétben, ha nem az alkotmányszövegbe foglaltak a rendelkezések, a kép torzulhat.

Preuss szerint ezek a rendelkezések az 'alapító mítosz' részét képezik, „*Ha az 'örökkévaló' normatív rendelkezéseket megváltoztatják, a kollektív önidentitás, amely az alkotmányba foglalt, összeomlana.*”<sup>18</sup> Ezek a

---

<sup>16</sup> ROZNAI, Yaniv - SUTEU, Silvia: Eternal Territory? The Crimean Crisis and Ukraine's Territorial Integrity as an Unamendable Principle (May 5, 2015). The German Law Journal, Forthcoming; Edinburgh School of Law Research Paper No. 2015/15; NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 15-11. Elérhető: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2602762> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2602762>, 578]

<sup>17</sup> ROZNAI, Yaniv: Necrocracy or Democracy? Assessing Objections to Constitutional Unamendability: Unamendability in Constitutional Democracies, In: Richard Albert - Bertil Emrah Oder (szerk.): An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies, Springer, 2018, 41-42.

<sup>18</sup> PREUSS, Ulrich K.: The Implications of „eternity clauses”: the German Experience. Israel Law Review, 44, 2011, 445.



rendelkezők nemcsak meghatározzák, hogy mely rendelkezések nem módosíthatók, hanem tartalmazzák a demokratikus állami működés legfontosabb alapelveit is.

## *2.2. Implicit örökösségi klauzúla*

Az implicit örökösségi klauzúla azok a speciális rangú rendelkezések, amelyeket az alkotmány értelmezője - tipikusan az alkotmánybíróság - olvaszt ki az alkotmányból.<sup>19</sup> Az EU tagállamai között ilyen típusú örökösségi klauzúla található például a horvát és a szlovák alkotmánybíróság gyakorlatában.

Az örökösségi klauzúla használata nem olyan elterjedt Európában, mint a világ más részein.<sup>20</sup> A jelenség gyökerei az indiai Legfelső Bíróság híres gyakorlatára vezethető vissza, amellyel kidolgozták az „alkotmány alapvető szerkezetének” elméletét. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány alapvető szerkezetét nem változtathatja meg a jogalkotó. Az indiai Legfelső Bíróság az indiai jogalkotó hatalommal való több évtizedes konfliktusa során dolgozta ki ezt az elméletet.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> DRINÓCZI, Tímea: Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon. Akadémiai nagydoktori thesis, Pécsi Tudományegyetem, 2016., 256-261.

<sup>20</sup> GÖZLER 2008, 66-97.

<sup>21</sup> ZSUGYÓ, Virág: Az alkotmány alapvető struktúrájának bírói védelme: az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának

Amikor az indiai kormány alkotmánymódosítás segítségével próbálta hatalmát megerősíteni, az indiai Legfelső Bíróság megállapította saját hatáskörét az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára anélkül, hogy lett volna explicit örökkévalósági klauzula az alkotmányban.<sup>22</sup> A *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*<sup>23</sup> ügy a leghíresebb döntés azok közül, amelyeket a több évtizedes harc során meghozott az indiai Legfelső Bíróság. Ebben a döntésben az indiai Legfelső Bíróság kimondta, hogy a parlament nem változtathatja meg az alkotmány alapvető szerkezetét.<sup>24</sup> Az elmélet számos más országban is követőkre talált, például Bangladesben,<sup>25</sup> Kenyában<sup>26</sup> és Kolumbiában.<sup>27</sup> Az

---

gyakorlata Indiában Pro Futuro 2018/3. Elérhető: <http://profuturo.lib.unideb.hu/cikk/cikk/5ce3cc1f1a705137-146>.

<sup>22</sup> ROZNAI, Yaniv: Unconstitutional Constitutional Amendments The Limits of Amendment Power. Oxford Constitutional Theory, Oxford University Press, Oxford, 2017 (Roznai 2017), 42-47.; JACOBSON, Gary Jeffrey: An unconstitutional constitution? A comparative perspective. International Journal of Constitutional Law Volume 4, Number 3, 2006. 470-476.

<sup>23</sup> Kesavananda Bharati ... v State Of Kerala And Anr, 24 April 1973.

<sup>24</sup> ROZNAI 2017, 44.

<sup>25</sup> ROZNAI 2017, 47-49.

<sup>26</sup> ROZNAI 2017, 59.

<sup>27</sup> COLÓN-RÍOS, Joel: Beyond Parliamentary Sovereignty and Judicial Supremacy: the Doctrine of Implicit Limits to Constitutional Reform in Latin America. 44(3) Victoria University of Wellington Law Review (2013) 528-531.

elmélet nem általánosan elfogadott, de jelentősége folyamatosan nő.<sup>28</sup>

Általában ezek a rendelkezések - mind az explicit, mind az implicit klauzulák - azokat a jogokat, alapelveket és/vagy intézményeket védik, amelyek a legjelentősebbek az alkotmányozáskor, egy lehetséges alkotmányos pillanat során.<sup>29</sup> Manapság egy új út nyílik meg ezen klauzulák gyakorlati használatára. Ez az új lehetőség az EU tagállamainak jogi státuszához kapcsolódik. Eme új lehetőség vizsgálatához először a tagállami alkotmánybíróságok vonatkozó döntéseinek elemzése szükséges.

---

<sup>28</sup> ROZNAL, Yaniv: Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law* Vol. 61, No. 3 (Summer 2013), 657-719.

<sup>29</sup> ACKERMAN, Bruce: *We the People 1. Foundations*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1993., 266-267.

### 3. Alkotmányos identitás

Az alkotmányos identitás elemzését leszűkítjük az EU és a tagállamok közötti viszonyra,<sup>30</sup> ugyanis a sokrétű szakirodalom vizsgálata túlterjedne jelen tanulmány korlátain. Az Európai Unió Bírósága (CJEU) kimondta, hogy a tagállamok nem alapíthatják szelektív vagy diszkriminatív gyakorlatukat alkotmányos rendszerükre.<sup>31</sup> Azonban szükséges figyelembe venni, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének második bekezdése védi a tagállamok nemzeti identitását: *„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.”*

Ez egy korlát az EU-nak, a nemzeti jog egy olyan részének védelme, amely akár eltérő is lehet minden tagállamban. Ez már rámutat a következő kérdésre: mi a különbség az alkotmányos és a nemzeti identitás között? Számos elméleti szakember értelmezte már az alkotmányos és a nemzeti identitás közötti különbséget. A következőkben ezek közül mutatunk be néhányat.

---

<sup>30</sup> A Lisszaboni Szerződés jelentősége kiemelkedő, lásd: BESSELINK, Leonard F. M.: Constitutional Identity Before and After Lisbon, Utrecht Law Review, 2010/(6)3. 36–49.

<sup>31</sup> Lásd: Flaminio Costa v. E.N.E.L., és Internationale Handelsgesellschaft GmbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

Trócsányi álláspontja szerint a fogalmak tisztázatlanok,<sup>32</sup> viszont az EU és a tagállamok közötti viszony vonatkozásában a tagállami identitás megfelelőbb elnevezés volna, mint a nemzeti identitás.<sup>33</sup> Tribl szerint „*míg a nemzeti identitást hordozó szubjektum a politikai nemzet, az alkotmányos identitás hordozója maga az alkotmányos rendszer.*”<sup>34</sup>

Ha megvizsgáljuk a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatát az alkotmányba foglalt örökkévalósági klauzulák vonatkozásában,<sup>35</sup> az alábbi látható: ha a testület elkezd meghatározni az alkotmányos identitás fogalmát, legalább részben ez érinti az örökkévalósági klauzulák által védeltrendelkezőket is. Ahogy meghatározzák az alkotmány érinthetetlen magját - legalább részben - interakció jön létre a két fogalom között. Egyetértek *Polzin*nal abban, hogy a két koncepció nem azonos; <sup>36</sup> azonban az interakció

---

<sup>32</sup> TRÓCSÁNYI, László: Az alkotmányozás dilemmái Alkotmányos identitás és európai integráció. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, 2014. (TRÓCSÁNYI 2014), 73.

<sup>33</sup> TRÓCSÁNYI 2014, 77.

<sup>34</sup> TRIBL, Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. Jogelméleti Szemle 2018/1. 8.

<sup>35</sup> DRINÓCZI, Tímea: Az alkotmányos párbeszéd A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században, MTA TK JTI, 2017, [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/jti\\_01-monografia-2017\\_final.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/jti_01-monografia-2017_final.pdf) 113-131.

<sup>36</sup> POLZIN, Monika: Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. International Journal of Constitutional Law, Volume 14 Number 2, 2016, 1607-1610.

lehetséges. Amíg az explicit örökkévalósági klauzulák az alkotmány módosíthatatlan részét képezik, az alkotmányos identitás elmélet organikus.<sup>37</sup> Ez a tanulmány nem vizsgálja részletesen a kérdést, de fontos megemlíteni a két fogalom közötti kapcsolatot és a lehetséges interakciókat, ahogy azt néhány vizsgált alkotmánybíróság gyakorlata mutatni fogja.

Ez az út nem veszélytelen. Ahogy Mayer írta, *“Mi a gond a nemzeti identitás és az európai alkotmányos rend kapcsolatával? Az elmélet számára jelentős funkciót biztosítani jogi kérdésekben Pandora szelencéje kinyitásnak bizonyulhat. A tagállamok csábítást fognak érezni arra, hogy mindenféle kérdést a nemzeti identitásuk részének minősítsenek annak érdekében, hogy az európai joggal szemben megvédhessék.”*<sup>38</sup>

A lehetséges fogalmak és kapcsolataik hálója kusza. Egy másik szint, amelynek figyelembe vétele szükséges: minden tagállamnak eltérő lehet az alkotmányos identitása, bár vannak hasonlóságok, amelyek megfigyelhetők a bírói gyakorlatban. Néhány tagállami alkotmánybíróság meghatározott bizonyos elemeket az

---

<sup>37</sup> SZAKÁLY, Zsuzsa - Tribl Norbert (2019). Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között, Pro Futuro, 8(4). <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/4/2875> 23.

<sup>38</sup> FRANZ, C. Mayer: Rashomon in Karlsruhe: A reflection on democracy and identity in the European Union The German Constitutional Court's Lisbon decision and the changing landscape of European constitutionalism, International Journal of Constitutional Law, 9 (2011), 784. (Mayer 2011)

ügyenvezett Lisszabon-döntésekben.<sup>39</sup> Nem minden tagállam követte ezt az utat, például a francia gyakorlat az alkotmányos identitás vonatkozásában nem fogadja el az *ultra vires* teszt lehetőségét.<sup>40</sup>

Az alkotmányos identitás elmélete támogatja az örökkévalósági klauzulák új funkcióját, és szimbiózisuk fejlesztheti a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatát.<sup>41</sup> A kérdés az, hogy milyen irányba fejleszti a gyakorlatot: közelebb vagy távolabb kerülve az EU-hoz? A lehetséges irányokat a következő alfejezet vizsgálja meg.

#### **4. Az örökkévalósági klauzulák a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában**

Az örökkévalósági klauzulák nem kerülnek elő napi szinten az alkotmánybíróságok gyakorlatában, azonban jelentőségük nem kérdőjelezhető meg. Ha egy alkotmánybíróság úgy határoz, hogy egy ügyet örökkévalósági klauzulára alapoz, általában egy

---

<sup>39</sup> A Lisszaboni Szerződés végső értelmezője a CJEU, ezt mindvégig szem előtt kell tartani az elemzés során.

<sup>40</sup> SOMMSICH, Réka: Az alkotmányos identitás a francia és a belga alkotmánybírósági gyakorlatban, Alkotmánybírósági Szemle, 2018/1, 14.

<sup>41</sup> SÜLYÖK, Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: Jakó Mira Anna (szerk.): Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában. Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10., Generál, Szeged, 2014.

kiemelkedő fontosságú döntésről lesz szó. Ahogy a következő példák is mutatják, az alkotmánybíróságok nem szokták felelőtlenül használni az örökkévalósági klauzulákat, komoly oknak kell felmerülnie. A következőkben megvizsgáljuk az örökkévalósági klauzulák használatát néhány európai uniós tagállami alkotmánybíróság gyakorlatában. Négy alkotmánybíróságot választottam, hogy négy különböző utat mutathassak be. Egy tradicionális és óvatos – Németország –, egy nemzeti helyzet által presszionált – Csehország –, egy új alkotmányos eszköz egyedi használata – Magyarország – és egy merész, új – Szlovákia. A négy eltérő megoldás négy különböző utat mutat be az örökkévalósági klauzulák lehetséges használatára.

#### *4.1. Németország*

Németország egy olyan európai uniós tagállam, amely rendelkezik explicit örökkévalósági klauzulával. Ahogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, az örökkévalósági klauzula a német gyakorlatban egy olyan rendelkezés, amely kimondja, hogy az alkotmány milyen más rendelkezései nem módosíthatóak.<sup>42</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint ez egy általánosan elfogadott fogalom Németországban,

---

<sup>42</sup> Németország alkotmánya, 79. cikk



azonban egy konkrét döntés sem volt eddig kizárólag örökkévalósági klauzulára alapozva.<sup>43</sup>

Az első örökkévalósági klauzula-sértés vizsgálata a *Southwest*-ügyben történt, amikor Baden-Württemberg tartományhoz kapcsolódó területi kérdéseket vontak górcső alá.<sup>44</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabályok nem sértik az örökkévalósági klauzulába foglalt értékeket.<sup>45</sup> Másrésztől a testület megvizsgálta a kapcsolatot az európai uniós jog és a nemzeti jog között több alkalommal is, amely komoly hatással volt más tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatára.<sup>46</sup>

Azonban nem volt említve az örökkévalósági klauzula a korai esetjogban az európai unió jogával kapcsolatban. Ez megváltozott a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után, amikor a Német Szövetségi Alkotmánybíróság kialakított egy új tesztet, amely az alkotmányos identitásra és az örökkévalósági klauzulára volt alapozva.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> SCHÖNBERGER, Christoph: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea. *German Law Journal*; 10 (2009), 1208

<sup>44</sup> Az ügy részleteiről lásd: LEIBHOLZ, Gerhard: The Federal Constitutional Court in Germany and the „Southwest Case” *The American Political Science Review* Volume 4-6, Issue 3 September 1952, 724-725. (LEIBHOLZ 1952,)

<sup>45</sup> LEIBHOLZ 1952, 728.

<sup>46</sup> Például a Solange I. - II. döntések

<sup>47</sup> MÜLLER, Peter: Alkotmányos identitás és európai integráció a német Alapörvény szemszögéből, in: Sulyok Márton (szerk.):

Ahogy Schönberger mondta: „A legfontosabb újítás a Bíróság igyekezete arra, hogy meghatározza az <<örökkévalósági klauzula>> követelményeit az európai integráció tiszteletben tartásával. Megpróbálja konkrétan meghatározni, egy hosszú lista segítségével, hogy milyen törvényhozási hatásköröknek kell tagállami szinten maradniuk a szuverén államiság megőrzése érdekében.”<sup>48</sup>

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság pajzsként használja az örökkévalósági klauzulát: ha az európai jog megsértené a védett alapelveket, ezeket a rendelkezéseket nem lehetne érvényesíteni Németországban.<sup>49</sup>

“Egyrészt a jogi és bírósági gyakorlatban az európai uniós jog elsőbbsége általánosan elfogadott mint az *acquis* része, valamint ez köszönhető az Alaptörvény ‘európai uniós jog felé való nyitottságának’ (*Europarechtsfreundlichkeit*). Másrészt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság ismétlődő módon megkérdőjelezte az Európai Unió Bíróságának pozícióját az európai uniós jog korlátlan elsőbbségének

---

Párbeszéd és identitás, Az alkotmányos identitás alapkérdései, Budapest, 2015. április 23-24., Budapest, 2016, 74-77.

<sup>48</sup> SCHÖNBERGER, Christoph: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht’s Epigones At Sea. German Law Journal; 10 (2009), 8. 1207.

<sup>49</sup> MAYER 2011, 782-783.

*kérdésében, fenntartások megfogalmazásával, kivételes körülmények esetére három területre vonatkozóan.*<sup>50</sup>

Az első identitás kontrollhoz kapcsolódó ügy, az *European Arrest Warrant II.* vegyes eredményeket produkált. Mr. R. ügyében a Német Szövetségi Alkotmánybíróság kimondta, hogy az európai uniós jog elsőbbségének korlátja a *Grundgesetz* örökkévalósági klauzulájában található, amely ebben az esetben az emberi méltóság volt.<sup>51</sup> Ez volt az első ilyen jellegű döntés.

A döntés komoly vitákat váltott ki a jogirodalomban, többen is aggódásukat fejezték ki az indokolással kapcsolatban: „*Az acta clair doktrínára támaszkodva a Bíróság nem tett fel előzetes kérdést az Európai Bíróságnak, így elutasítva a Luxemburggal való párbeszéd lehetőségét az európai uniós jog megfelelő módon való értelmezése vonatkozásában.*”<sup>52</sup>

Nowag szerint: „*(...) a döntés üzenete magában foglalja a halálosság lehetőségét az európai jogrend számára: A*

---

<sup>50</sup> GRIMM, DIETER – WENDEL, MATTHIAS – REINBACHER, TOBIAS: European Constitutionalism and the German Basic Law. In: Albi Aaneli - Bardutzky Samo (szerk.) National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2019, 422-423. (GRIMM – WENDEL – REINBACHER 2019)

<sup>51</sup> NOWAG, Julian: EU Law, Constitutional Identity, and Human Dignity: A Toxic Mix? (June 10, 2016). Common Market Law Review, Forthcoming. Elérhető SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2840473> or 2

<sup>52</sup> GRIMM – WENDEL – REINBACHER 2019, 426.

*Német Szövetségi Alkotmánybíróság mindig érvényesíteni fogja az emberi méltóságot az identitás-vizsgálat részeként. Ez a legtöbb esetben párhuzamosságot eredményez, azonban a Német Szövetségi Alkotmánybíróság világossá tette, hogy ha szükséges, az alkotmányos identitást és ezzel összefüggésben az emberi méltóságot fogja érvényesíteni az azzal ellentétes uniós joggal szemben is. Egy ilyen vizsgálat bevezetése a nemzeti és az európai uniós jog kapcsolatában lehet a gyógymód is, mivel növeli a nyomást az Európai Unió Bíróságának megfelelő szintű emberi jogvédelmi gyakorlata irányában.”<sup>53</sup>*

Ez a döntés okozhat néhány kellemetlen percet az Európai Unió Bírósága és a tagállami alkotmánybíróságok számára, bár azóta sem született hasonló döntés a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában, az irány adott.

#### *4.2. Csehország*

Csehország a másik vizsgálat alá vont tagállam explicit örökkévalósági klauzulával, amely „*A demokratikus jogállam lényeges elemei*”-t védi.<sup>54</sup> A cseh alkotmányozó egy megváltoztathatatlansági lista helyett a demokratikus állam követelményeit vonta kiemelt védelem alá. Ez egy nagyon rugalmas definíció, együtt tud változni az alkotmányos rendszerrel. A cseh

---

<sup>53</sup> NOWAG 2016, 10.

<sup>54</sup> Csehország alkotmánya, 9. cikk (2)

Alkotmánybíróság értelmezte is már a fogalmat. A testület esetjogában határozta meg elemeit: emberi jogok védelme, állami szuverenitás, a jogállamiság és számos más elem került a listára.<sup>55</sup> Néhány cseh jogtudós szerint az alkotmány szubsztantív magja egy tágabb fogalom, mint az örökkévalósági klauzula tartalma,<sup>56</sup> azonban az örökkévalósági klauzula a cseh Alkotmánybíróság értelmezésének köszönhetően nyelvtani értelméhez képest tágabb fogalommá vált.

Továbbá a cseh Alkotmánybíróság több döntésében is használta a klauzulát, például az úgynevezett Lisszaboni Szerződés I. döntésében és a Melčák-ügyben.

Ezek a döntések meghatározó jelentőségűek a cseh Alkotmánybíróság gyakorlatában, az örökkévalósági klauzula szerepét is ezen döntéseken keresztül tudjuk megvizsgálni.

A Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódó döntésében a cseh Alkotmánybíróság kimondta, hogy „*a köztársaság lényegét nem érintheti a hatalomtranszfer nemzetközi szervezetek irányába*”, és ezen állítás az örökkévalósági klauzulára alapozva került megállapításra.<sup>57</sup> A cseh

---

<sup>55</sup> KOSAŘ, David - VYHNÁNEK Ladislav: Constitutional Identity in the Czech Republic: a New Twist on the Old Fashioned idea? Muni Law Working Paper 2017.05.

<http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/42064>

(KOSAŘ – VYHNÁNEK 2017) 8.

<sup>56</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK 2017 8-9.

<sup>57</sup> 2008/11/26 - PL. ÚS 19/08

Alkotmánybíróság a cseh alkotmányos rendszerrel konzisztensnek találta a Lisszaboni Szerződést, azzal a kikötéssel, hogy *“(…) valamely, a Cseh Köztársaságot megillető hatalom nemzetközi szervezetnek való átadása megengedhetőségének a mércéje különösképpen az alkotmány materiális magjának, a 9. cikk (2) bekezdésének tiszteletben tartása.”*<sup>58</sup>

Egy másik döntésében a cseh Alkotmánybíróság kimondta, hogy az országgyűlési képviselők megbízási idejének megváltoztatása parlamenti ciklus közben alkotmánymódosítással sérti az örökkévalósági klauzulát, amely normatív következményekkel jár, mivel a jogalkotót is kötik az alkotmányos alapértékek.<sup>59</sup>

Az Alkotmánybíróság csatlakozott azon tagállami alkotmánybíróságokhoz, amelyek elutasítják az európai uniós jog abszolút elsőbbségét, ebben a korlátot az örökkévalósági klauzula jelenti álláspontjuk szerint.<sup>60</sup>

Látható tehát, hogy a cseh örökkévalósági klauzula nemcsak „papírra vetett szó”, hanem valódi jelentősége van az Alkotmánybíróság gyakorlatában, különösen a Szlovák nyugdíj-ügyet figyelembe véve, amely elég

---

<sup>58</sup> 2008/11/26 - PL. ÚS 19/08 102.

<sup>59</sup> 2009/09/10/ - PL. ÚS 27/9

<sup>60</sup> VYHNÁNEK Ladislav: The Eternity Clause in the Czech Constitution as Limit to European Integration Much Ado About Nothing? ICL Journal Vol. 9. 2/2015, Notes & Essays 241.

nagy figyelmet vont a cseh Alkotmánybíróságra, bár nem éppen kedvező módon.<sup>61</sup>

Csehszlovákia megszűnése után a cseh és a szlovák vállalatok volt cseh állampolgárságú alkalmazottainak nyugdíja eltért egymástól, a különbség a nyugdíj összegének egyharmadát is meghaladhatta. A cseh Alkotmánybíróság úgy döntött, véget vet ennek az alkotmányellenes gyakorlatnak, azonban a közigazgatási bíróságok és a közigazgatási hatóságok ellenálltak az alkotmányos nyomásnak. A küzdelem új szintre lépett Csehország európai unióhoz való csatlakozása után, mivel a cseh Alkotmánybíróság döntése ellentmondott az európai uniós jognak. A rendes bíróságok előzetes döntéshozatali kérdéssel fordultak az Európai Unió Bíróságához, a CJEU meghozta döntését,<sup>62</sup> majd a cseh Alkotmánybíróság ezt a döntést ultra viresnek mondta ki a *Landtová-ügyben*.<sup>63</sup> „Ennek rendbehozatala és a CJEU érveinek mérlegelése helyett a cseh Alkotmánybíróság

---

<sup>61</sup> KOMÁREK, Jan: Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII. Európai Alkotmány Law Review, 8, pp 323337 doi:10.1017/S1574019612000193, (KOMÁREK 2012) 332.

<sup>62</sup> C-399/09 – Landtová -case

<sup>63</sup> BOBEK, Michal: Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure, 10 European Constitutional Law Review 54, 2014, (Bobek 2014) 2-7.

*inkább kimondta a CJEU döntésének ultra vires voltát.*”<sup>64</sup>

A cseh Alkotmánybíróság megállapította saját hatáskörét a kérdés eldöntéséhez: *“Ha európai intézmények olyan módon értelmeznék vagy fejlesztenék tovább az európai uniós jogot, amely valamely módon veszélyeztetné az alkotmányosságot és a demokratikus jogállam lényeges elemeit, amelyek a Cseh Köztársaság alkotmánya szerint sérthetetlenek [Alkotmány 9. cikk (2)], azoknak a jogi aktusoknak nem lesz kötőerejük a Cseh Köztársaságban. Ezzel összhangban, a cseh Alkotmánybíróságnak továbbra is szándékában áll, ultima ratio-ként, megvizsgálni, hogy az európai intézmények jogi aktusai a számukra biztosított hatókörön belül maradnak-e.*”<sup>65</sup>

Nem a cseh Alkotmánybíróság volt az első taláros testület, amely ’talált’ indokot a nemzeti jogrendszer védelmére, bár ők egy lépéssel továbbmentek a korábbiakhoz képest. Ez egy történeti jelentőségű döntés volt, az első tagállami alkotmánybírósági döntés, amely ultra viresnek mondta ki a CJEU egy döntését. Bár ez egy nemzeti ügy volt alapjaiban, és nem érkezett retozió az EU részéről,<sup>66</sup> valószínűleg rájöttek, hogy *“elég*

---

<sup>64</sup> KÜHN, Zdeněk: The Czech Republic: From a Euro-Friendly Approach of the Constitutional Court to Proclaiming a Court of Justice Judgment Ultra Vires. In: Albi Aneli - Bardutzky Samo. (szerk.) National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2019, 828.

<sup>65</sup> Pl. ÚS 5/12

<sup>66</sup> BOBEK 2014, 15.



*valószínű, hogy a cseh Alkotmánybíróság döntése nem egy jól kidolgozott stratégia eredménye, hanem az Alkotmánybíróság rendes bíróságok feletti kontrollja elvesztésének frusztrációjából származik, amelyek a CJEU-t pajzsként használhatják az Alkotmánybírósággal szemben.*”<sup>67</sup>

#### 4.3. Magyarország

Mivel a magyar alkotmány nem tartalmaz explicit örökkévalósági klauzulát, csak az implicit örökkévalósági klauzulák léte vizsgálható. A kérdés sokáig marginális jelentőséggel bírt a magyar jogirodalomban.<sup>68</sup> Azonban több jogtudós figyelmét is felkeltették az örökkévalósági klauzulák irányába az alkotmányos rendszer gyökeres változásai 2012-től.<sup>69</sup> A

---

<sup>67</sup> KOMÁREK 2012, 332.

<sup>68</sup> Az egyetlen publikáció, amely kifejezetten az örökkévalósági klauzula kérdésével foglalkozott: BRAGYOVA, András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az alkotmányban? In: Bragyova, András (szerk.): Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.

<sup>69</sup> Lásd: BRAGYOVA, András – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? Állam- és Jogtudomány, 2016/3, 2016, 35-63.; FRÖHLICH, Johanna: Az örökkévalósági klauzulák dilemmája. in: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. Pázmány Press, Budapest-Pécs, 2013. 31-44.; CHRONOWSKI, Nóra – DRINÓCZI, Tímea – ZELLER, Judit: Túl az alkotmányon... az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által Közjogi Szemle 2010/4. 1-12.; KÜPPER, Herbert: Az alkotmánymódosítás és

kérdést nem elemezte részletesen a magyar Alkotmánybíróság egészen az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 2012-es vizsgálatáig.

A magyar Alkotmánybíróság sosem mondta ki *in concreto*, hogy van implicit örökkévalósági klauzula a jogrendszerben, hanem meghatározott bizonyos alapelveket, amelyek kiemelkedő jelentőséggel és szereppel bírnak az alkotmányban. Azonban a magyar Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alaptörvény egységét védelmezni kell magának az Alkotmánybíróságnak is. *„Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelességét, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje; azzal a normatartalommal és struktúrában, ahogyan azt az alkotmányozó megalkotta: egyetlen és egységes jogi dokumentumként, hogy vitathatatlan és stabil legyen mindenki számára.”*<sup>70</sup>

---

az alkotmánybírósági kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? Közjogi Szemle 2013/4. 1-17.; KÜPPER, Herbert: Tur Tur, az álóriás? – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014, 185-194.; CSINK, Lóránt – FRÖHLICH, Johanna: Egy alkotmány margójára Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012, 57-59; SÓLYOM, László: Normahierarchia az alkotmányban. Közjogi Szemle 2014/1. 1-7.

<sup>70</sup> 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [82]

A magyar Alkotmánybíróság részletesen elemezte a kérdést a 45/2012. (XII. 29.) határozatában, amely más lényeges témákat is vizsgált,<sup>71</sup> és kimondta, hogy a nemzetközi *ius cogens* korlátot állít az alkotmánymódosítások terjedelmével szemben: „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”<sup>72</sup>

A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat egy lépéssel továbbment, és megállapította, hogy az úgynevezett történeti alkotmány vívmányai az alkotmányos rendszer részét képezik. “Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a

---

<sup>71</sup> Néhány problémát lásd: SZENTE, Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról – Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai. Jogesetek Magyarázata, 2013/2.

<sup>72</sup> 45/2012 (XII. 29.) AB határozat [118]

*szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.*<sup>73</sup>

A magyar Alkotmánybíróság kimondta, hogy a történeti alkotmány vívmányai kapcsolatban vannak az állam alkotmányos önazonosságával. Speciális feladatuk van, ahogy azt a magyar Alaptörvény R) cikke meghatározza: *“(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”*

A történeti alkotmány vívmányai viszonylag új részei a magyar alkotmányos rendszernek, mivel az Alaptörvény vezette be ezt az eszközt 2012-ben. Ez az új alkotmányos lehetőség komoly vitákat generált a magyar alkotmányjogászok közösségében.<sup>74</sup> Úgy vélem, hogy a

---

<sup>73</sup> 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [65]

<sup>74</sup> A teljesség igénye nélkül: FEJES, Zsuzsanna: Constitutional Identity and Historical Constitution Clause in the Hungarian Fundamental Law and its Effects on Constitutional Interpretation. In: Szente, Zoltán – Mandák, Fanni –Fejes, Zsuzsanna (szerk.): Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary. Párizs: Éditions L'Harmattan, 2015. 25-44.; RIXER, Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai. Jogelméleti

történeti alkotmány vívmányai implicit örökkévalósági klauzulák, mivel az alkotmánybíróság „találta meg” őket, különleges jelentőséggel bírnak és kapcsolatban vannak az „alkotmányos önazonossággal”, vagyis *quasi* az alkotmányos identitással.

A magyar Alkotmánybíróság tradicionálisan kerül a európai uniós joggal kapcsolatos állásfoglalást. Mindazonáltal jogtudósok megvizsgálták a lehetőségeket az apró részletekből kiindulva.<sup>75</sup> A 143/2010 (VII. 14.) AB határozat volt a magyar Alkotmánybíróság Lisszabon-döntése, azonban ez a határozat nem adott kimerítő választ a felmerült kérdésekre. A magyar

---

Szemle, 2011/3; CSINK, Lóránt – FRÖHLICH, Johanna: Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. Közjogi Szemle 2012/1, 10–11.; VÖRÖS, Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Közjogi Szemle, 2016/4., 491-508.; VARGA, Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kögens rendelkezésében. Iustum Aeuum Salutare, 2016/4. 83-89.; SZENTE, Zoltán: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza, Közjogi Szemle, 2019/1., 1-8.; SZAKÁLY, Zsuzsa: A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. Pro Publico Bono, 2015/2.; RIXER, Ádám: A vívmány-teszt, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

<sup>75</sup> BLUTMAN, László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2.; CHRONOWSKI, Nóra – VINCZE, Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. Jogtudományi Közlöny 2017/3. 117-132.; VÖRÖS, Imre: Csoportkép Laokoóonnal A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal., HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012. 17-31; JAKAB, András: Az európai alkotmányjog nyelve, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 109-120

Alkotmánybíróság álláspontja a kérdésben problematikus maradt több szemszögből is. *„Az a probléma, hogy az Alkotmánybíróság nem tisztázta álláspontját az EU joga és az alkotmányos védelem kapcsolatának kérdésében, amelyek egymásnak ellentmondó módon fejlődtek ki a korábbi gyakorlatban. Emellett a formális kapcsolatfelvételt sem próbálja elérni az EU bíróságával a testület előzetes döntéshozatal kérésével; ez lehetséges lett volna nemcsak a bírói nyugdíjkorhatár ügyében, hanem az EAW magyar implementációjának vizsgálatakor is.”*<sup>76</sup>

A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat egy új lépés volt, amely új irányok és módszerek lehetőségét villantotta fel, de az alapelvek még nem voltak tiszták. Az identitáskontroll is egy lehetőség, azonban a jövőbeli gyakorlati használata még nem kidolgozott. Ahogy Blutman mondta, ez a doktrína leginkább egy elvi lehetőség.<sup>77</sup>

A 2/2019 (III. 5.) határozatában a magyar Alkotmánybíróság egy új doktrínát fogalmazott meg: *„Az Alkotmánybíróság Alaptörvény értelmezése – hasonlóan a többi tagállami alkotmánybíróságok*

---

<sup>76</sup> CHRONOWSKI, Nóra – VARJU, Márton – BÁRD, Petra – SÜLYÖK, Gábor: Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression? In: Albi Aaneli - Bardutzky Samo. (szerk.) National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2019, 1475.

<sup>77</sup> BLUTMAN, László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. Közjogi Szemle, 2017/1, 12.

*alkotmányértelmezéséhez – erga omnes jellegű, amelyet mint autentikus jelentést minden szervnek, illetve intézménynek tiszteletben kell tartania a maga előtt folyó eljárásokban.*”<sup>78</sup>

Ezután az erős kijelentés után a magyar Alkotmánybíróság részletezte az elvet:

*„Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a fenti értelmezés során figyelembe vette az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszéd alapelvét {vö. 2/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]}, valamint az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdéséből fakadó, az európai egység kiteljesedése iránti elkötelezettségét (Europafreundlichkeit). Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének második mondatát abból a célból értelmezte, hogy annak eredménye egyrészt megfeleljen az Alaptörvény egész szellemiségének, másrészt az alkotmányos párbeszéd és az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében az európai egység megteremtésében való közreműködés jegyében figyelembe vegye az Irányelv releváns, az Alapjogi Charta fényében értelmezett rendelkezéseivel való összhangját is.*”<sup>79</sup>

A magyar Alkotmánybíróság kimondta tehát döntései *erga omnes* hatályát, amely egy jelentős mérföldkő a magyar alkotmány és az európai uniós jog közötti

---

<sup>78</sup> 2/2019 (III. 5.) AB határozat [36]

<sup>79</sup> 2/2019 (III. 5.) AB határozat [49]

viszony vizsgálatában. Egy alkotmányos rendelkezés lehetséges jövőbeli sérelme *ultra vires* döntéshez vezethet a jövőben.

A magyar Alkotmánybíróság pedig felfüggesztett néhány előtte folyó ügyet, amelyekben a CJEU eljárása folyamatban van. Ezt egy *quasi* előzetes döntéshozatalt kérő eljárásnak tekinthetjük.<sup>80</sup> Ez egy újabb lépés egy átalakuló gyakorlat és a CJEU-val épülő alkotmányos párbeszéd irányába.

#### 4.4. Szlovákia

Szlovákiában az alkotmány nem tartalmaz explicit örökkévalósági klauzulát, azonban a szlovák Alkotmánybíróság az alkotmány érinthetetlen magjában talált implicit örökkévalósági klauzulákat. Ezek a következők:

- szuverenitás;<sup>81</sup>
- a demokrácia alapelvei;<sup>82</sup>
- jogállamiság;<sup>83</sup>
- alapvető jogok és szabadságok védelme;<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> ORBÁN, Endre: Unió jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában, Alkotmánybírósági Szemle, 2018/2, 38.

<sup>81</sup> PL. ÚS 16/95

<sup>82</sup> PL. ÚS 16/95

<sup>83</sup> PL. ÚS 16/95

<sup>84</sup> PL. ÚS 24/2014



- az adók, a járulékok és a költségvetés nem lehet népszavazás tárgya – alapjogokkal összefüggésben.<sup>85</sup>

A szlovák Alkotmánybíróság egy lépéssel továbbment, amikor alkotmányellenessé nyilvánított egy alkotmánymódosítást 2019-ben. Indokolásuk a szlovák alkotmány 1. cikkének első bekezdésére alapozták, amely kimondja, hogy *„A Szlovák Köztársaság szuverén, demokratikus jogállam. Nem kötődik egyetlen ideológiához vagy valláshoz sem.”*. Ezen elvek örökkévalósági klauzulák a szlovák Alkotmánybíróság álláspontja szerint, így a módosítás az alkotmány implicit materiális magjába ütközött.<sup>86</sup> *“Így az Alkotmánybíróság gyakorlatilag „kreált” magának egy hatáskört az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára, egy olyan hatáskört, amelyet az Alkotmány szövege nem tartalmaz explicit módon.”*<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> PL. ÚS 24/2014

<sup>86</sup> DRUGDA, Simon: Slovak Constitutional Court Strikes Down a Constitutional Amendment—But the Amendment Remains Valid, Int’l J. Const. L. Blog, Apr. 25, 2019 <http://www.iconnectblog.com/2019/04/slovak-constitutional-court-strikes-down-a-constitutional-amendment—but-the-amendment-remains-valid>

<sup>87</sup> DOMIN, Marek: A Part of the Constitution Is Unconstitutional, the Slovak Constitutional Court has Ruled <https://verfassungsblog.de/a-part-of-the-constitution-is-unconstitutional-the-slovak-constitutional-court-has-ruled/>

Ez a döntés utat nyitott az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdésének, amely egy eléggé vitatott terület, de itt csak az említésére van lehetőség, mivel egy alapos vizsgálat más irányba vinné a munkát. Mindazonáltal fontos megemlíteni, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdését más szemszögből nézik a legtöbb EU-s tagállamban, mint Ázsiában. A tanulmány szempontjából lényeges az a tény, hogy egy olyan kiemelkedő döntés, mint egy alkotmánymódosítás alkotmányellenessé nyilvánítása, egy örökkévalósági klauzulára alapozva történt, konkrétan egy implicit örökkévalósági klauzulára. Ez ritka jelenségnek számít Európában, mivel a hatalmi ágak elválasztásának elve köti az alkotmánybíróságokat is, általában tartózkodnak az alkotmány tartalmának megváltoztatásától. A szlovák Alkotmánybíróság létrehozott egy implicit örökkévalósági klauzulát gyakorlatában, majd ezt tovább "fokozva", egy alkotmánymódosítás alkotmányellenessé nyilvánításához használta fel. A szlovák Alkotmánybíróság átkelt a Rubiconon ezzel a döntésével, és megmutatta, hogy egy klasszikus európai alkotmánybíróság is lehet olyan aktivista gyakorlattal bíró az alkotmányos alapelvek fejlesztésében, mint az USA Legfelső Bírósága.

Az EU-val való kapcsolata vonatkozásában a szlovák Alkotmánybíróság a következőket mondta: *"A Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága elismeri az Európai Unió intézményrendszerének funkcionalitását, hogy a delegált hatáskörök vonatkozásában biztosítva legyen a kontroll. A nemzeti bíróságoknak nincs hatásköre sem vizsgálni az Európai Bizottság döntéseinek*

*érvényességét, sem pedig eldönteni, hogy egy támogatási forma állami támogatásnak minősül-e az európai uniós jog szerint, amikor a bíróságok eltérhetnek az Európai Bizottság döntésétől. Ha egy rendes bíróság nyilvánvalóan túllépi hatáskörét, amelyet az európai uniós jog a nemzeti alkotmányos rendszeren belül biztosít számára, különösen, ha az Európai Unió szerveinek biztosított jogi hatalmat sajátítana ki, az egy olyan értelmezése és alkalmazása lenne a jogszabálynak, amely alapvető módon ellentmond céljának és jelentésének.”<sup>88</sup>*

Ez az értelmezés a rendes bíróságokkal foglalkozik, vagyis a szlovák Alkotmánybíróság nem számítható bele ebbe a körbe, ha felmerülne ez az eset. Úgy vélem, hogy egy olyan aktivista alkotmánybíróság, mint a szlovák, könnyen tudna találni egy európai uniós joggal szembeni erős érvet, ha akarna.

## **5. Az örökkévalósági klauzula mint kétélű kard**

Ahogy az a fentiekből kiviláglik, az örökkévalósági klauzula jelentőséggel bírhat nemzeti és nemzetközi szinten is. Az örökkévalósági klauzula valóban kétélű kardként jelenhet meg az alkotmány értelmezői számára a benne rejlő lehetőségek vizsgálatakor, hiszen használható az EU-val szemben az alkotmány magjának védelmezésére, ugyanakkor hasznos eszköz lehet egy

---

<sup>88</sup> Finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic, Ref. No. II. ÚS 501/2010 of 6 April 2011

közös pont fellelésére más tagállamok vagy az európai uniós intézmények vonatkozásában.

A döntés az alkotmánybíróságok kezében van, a testületek rugalmas eszközként használhatják mind az explicit, mind az implicit örökkévalósági klauzulákat döntéseik meghozatala során. Ahogy az látható, a döntés az alkotmány értelmezőjének kezében van. Az örökkévalósági klauzulákat figyelmen kívül lehet hagyni, fel lehet használni valamely érték védelmezésére, például az állam alkotmányos identitásának védelmére, vagy az európanizáció erősítésére is.<sup>89</sup>

Ha megvizsgáljuk a lehetséges kimeneteleket, a következő eredményekre juthatunk:

- az alkotmánybíróság biztosítja az elsőbbséget az uniós jog számára minden esetben;
- az alkotmánybíróság biztosítja az elsőbbséget az uniós jog számára, kivéve az alkotmányos identitást érintő esetekben;
- az alkotmánybíróság biztosítja az elsőbbséget az uniós jog számára, kivéve az alkotmányos szintű esetekben;

---

<sup>89</sup> Például: GRAZIANO, Paolo – VINK, Maarten: Europeanization: Concept, Theory, and Methods in: Simon Bulmer, Christian Lequesne (eds.), The Member States of the European Union, Edition: Second Edition, Chapter: 2, Publisher: Oxford University Press, 31-54.

- az alkotmánybíróság biztosítja az elsőbbséget a nemzeti jog számára minden esetben;

Az utolsó lehetőség egyértelműen túlzó és az egész európai uniós rendszer elleni; azonban a másik három lehetőség részletesebb elemzést érdemel.

Ha az alkotmánybíróság biztosítja az elsőbbséget az uniós jog számára minden esetben, az állam alkotmányos identitása számára nem lesz védelem. Természetesen az is lehetséges, hogy az adott alkotmánybíróság még nem kezdte el meghatározni az alkotmányos identitás elemeit. Ausztria Alkotmánybírósága *“tradicionalisan nem vizsgálja az európai uniós jogot. A Legfelső Közigazgatási Bíróság és a Legfelső Bíróság feladata az európai uniós jog implementációnak vizsgálata végső döntéshozóként.”*<sup>90</sup> Vagyis nincs jelenleg lehetőség egy *ultra vires* döntésre vagy a gyakorlat megváltoztatására, amely mélyen a nemzeti gyakorlatban gyökerezik és egyértelmű, *„ahogy a CJEU és az alkotmánybíróság eltérő funkciókat tölt be, és mindkét bíróság együttműködik egymással az európai (alkotmány/legfelső) bíróságok hálózatában.”*<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> LACHMAYER, Konrad: The Constitution of Austria in International Constitutional Networks: Pluralism, Dialogues and Diversity. In: ALBI Anneli - BARDUTZKY Samo. (szerk.) National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2019. (LACHMAYER 2019), 1301.

<sup>91</sup> LACHMAYER 2019, 1301.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság arra használta az örökkévalósági klauzulát, hogy meghatározza az emberi jogok védelmének minimumát, vagyis elsőbbséget adtak az európai uniós jognak, kivéve az alkotmányos identitást érintő eseteket.

A cseh Alkotmánybíróság hasonló módon használta az explicit örökkévalósági klauzulát, azonban ők nem csak kidolgozták az elméletet, hanem az CJEU egyik döntését *ultra vires*-nek mondták ki a Szlovák nyugdíj-ügyben.<sup>92</sup> Az örökkévalósági klauzulák használata európai uniós joggal kapcsolatos döntések esetében kapcsolódik az alkotmányos identitás kérdéséhez a német és cseh ügyekben.

A magyar Alkotmánybíróság a nemzeti és az európai uniós jog viszonyának vizsgálatakor hangsúlyozva az Alaptörvény alapelveinek és saját szerepének jelentőségét, mint „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”,<sup>93</sup> az *Europafreundlichkeit* és az alkotmányos párbeszéd fontosságát kiemelve kimondta, hogy minden szervnek és intézménynek tiszteletben kell tartania az Alkotmánybíróság döntéseit. Vagyis, megadják az elsőbbséget az európai uniós jog számára, kivéve az alkotmányos szintű eseteket, ilyenkor az ő értelmezésük a döntő. Bár a magyar Alkotmánybíróság nem használta a *quasi* örökkévalósági klauzulákat az EU-joggal kapcsolatos legutóbbi döntésében, az felhasználható lett volna az érvelés kialakítása során.

---

<sup>92</sup> Pl. ÚS 5/12

<sup>93</sup> Magyarország Alaptörvénye 24. cikk

A szlovák Alkotmánybíróság egy alkotmánymódosítás esetében használt implicit örökkévalósági klauzulát a jogalkotóval szembeni korlátok felállításához. Eredményezhet ez az aktivizmus egy olyan döntést a jövőben, amikor a testület kimondja az alkotmány elsőbbségét az európai uniós joggal szemben? Nem zárnám ki ezt a lehetőséget, mivel az alkotmánynak kötnie kellene az alkotmánybíróság kezét. Ha egy alkotmánybíróság elég aktivista és kreatív<sup>94</sup> ahhoz, hogy találjon az alkotmányban egy implicit örökkévalósági klauzulát és annak segítségével alkotmányellenessé nyilvánítson egy alkotmánymódosítást, elég aktivista és kreatív lehet ahhoz is, hogy felhasználja arra, hogy *ultra viresnek* mondja ki a CJEU egyik döntését vagy valamely európai uniós jogszabályt.

Ezek az eltérő utak, amelyeket a tagállami alkotmánybíróságok választottak az európai uniós jog és a nemzeti jog közötti viszony megítélésekor, megmutatják az alkotmánybíróságok eltérő nézeteit. Az alkotmánybíróságok álláspontja az európai uniós jog megítélésével kapcsolatban eltérhet egy töréspontig. A kérdés az, hogy meddig mehet el egy alkotmánybíróság? Egyrésztől figyelembe kell vennie az európai uniós jog kötőerejét. Másrésztől a nemzeti alkotmány is köti az alkotmánybíróságot. Könnyen Szkülla és Kharübdisz között találhatja magát ebben az esetben egy

---

<sup>94</sup> Lásd az Alkotmánybíróság kreatív értelmezését: SÜLYÖK, Tamás – DELI, Gergely: A magyar nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában, Alkotmánybírósági Szemle, 2019/1, 58-59.

alkotmánybíróság. Mi a legjobb megoldás? Nagyon nehéz lenne meghatározni, hiszen minden tagállam más, egyedi körülményekkel rendelkezik. Mindazonáltal, lényeges kiemelni néhány lehetséges megoldást, amely a tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatában formálódott. Nincs egységes gyakorlat, viszont előbb vagy utóbb minden tagállam, amely rendelkezik alkotmánnyal és alkotmánybírósággal, szembe fog kerülni ezzel a kérdéssel, és az egyik lehetséges út a válaszhoz az explicit vagy implicit örökökévalósági klauzulák használata. A bemutatott példák segíthetnek megítélni a lehetséges utakat a döntés meghozatalához.